

Rohstoffabbau in Lateinamerika: fehlende Bürgerbeteiligung schürt Konflikte

Schilling-Vacaflor, Almut; Flemmer, Riccarda

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schilling-Vacaflor, . A., & Flemmer, R. (2015). *Rohstoffabbau in Lateinamerika: fehlende Bürgerbeteiligung schürt Konflikte*. (GIGA Focus Lateinamerika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-441992>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Rohstoffabbau in Lateinamerika: Fehlende Bürgerbeteiligung schürt Konflikte

Almut Schilling-Vacaflor und Riccarda Flemmer

In Peru starben seit März dieses Jahres vier Personen bei Konflikten um das umstrittene Bergbauprojekt Tía Maria. Seit 2011 protestiert die lokale Bevölkerung radikal gegen das Projekt. Ihre Forderung, die Mine solle das benötigte Wasser aus dem Meer und nicht aus lokalen Flüssen beziehen, wurde übergangen.

Analyse

Im Jahr 2011 verabschiedete das peruanische Parlament das Gesetz über das Recht auf vorherige Konsultation (*consulta previa*). Als wichtiger Schritt zur demokratischen Lösung von Konflikten gefeiert, erfüllte das Gesetz diese Erwartungen bisher nicht. Ressourcenkonflikte forderten seitdem 34 Tote. Wie in anderen lateinamerikanischen Ländern ist der Widerstand von Staat und Unternehmen gegen die Bürgerbeteiligung groß.

- Lateinamerika erlebte in den vergangenen Dekaden einen neuen Rohstoffboom. Im Unterschied zu früher werden die Rechte betroffener lokaler und indigener Gemeinschaften verstärkt anerkannt. Im Mittelpunkt steht hier das Recht auf vorherige Konsultationen, etabliert im Übereinkommen 169 über die Rechte indigener Völker der Internationalen Arbeitsorganisation.
- Die Parlamente von 15 der 19 lateinamerikanischen Staaten ratifizierten den Vertrag, doch nur wenige Regierungen (u.a. Bolivien, Kolumbien und Peru) führen Konsultationen durch. Eine Analyse der abgeschlossenen Verfahren zeigt, dass die Konsultationen wenig Einfluss auf die Durchführung der Projekte zum Rohstoffabbau hatten.
- Fehlende oder mangelhafte Verfahren der Bürgerbeteiligung bleiben nicht folgenlos. Aufgrund von enttäuschten Erwartungen verhärten sich die Positionen der verschiedenen Interessengruppen, und gewalttätige Konflikte werden geschürt.
- Das große Potenzial von vorherigen Konsultationen, Rechte zu schützen und Konflikte auf gewaltfreie Art zu verhandeln, bleibt bisher weitgehend ungenutzt.

Schlagwörter: Rohstoffabbau, indigene Völker, Bürgerbeteiligung, Ressourcenkonflikte, Peru

Steigender Rohstoffabbau und indigene Rechte

Rohstoffabbau ist in Lateinamerika kein neues Phänomen. Zwischen der Ankunft von Christoph Kolumbus im Jahr 1492 und dem Beginn der Unabhängigkeit von Spanien 1810 exportierte die Region Gold und Silber im Wert von ca. 210 Milliarden US-Dollar gemessen in heutigen Marktpreisen (Bebbington und Bury 2013). Seit den 1990er Jahren wachsen die lateinamerikanischen Exporte von Gütern aus dem Bergbau- und Erdöl- sowie Erdgassektor erneut drastisch. Weltweit verdoppelten sich die Investitionen in Bergbauprojekte zwischen 1990 und 1997 – in Lateinamerika dagegen vervierfachten sie sich. Peru verzeichnete in diesem Zeitraum sogar einen Anstieg von 2.000 Prozent. Seit der Jahrtausendwende erlebt die Region außerdem einen Boom an Investitionen im Erdöl- und Erdgasbereich: Zwischen 2004 und 2007 erhöhten sich direkte ausländische Investitionen in Brasilien um 223 Prozent und in Kolumbien um 623 Prozent (ibid.). Die Exporte aller Andenländer weisen folglich einen extrem hohen Anteil von über 80 Prozent, teils sogar über 90 Prozent, an Primärgütern auf (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Der Anteil von Primärgütern an Gesamtexporten (Prozent des gesamten Warenwerts)

	2003	2007	2011
Bolivien	83,9	91,9	95,5
Brasilien	48,5	51,7	66,2
Chile	83,8	89,6	89,2
Ecuador	88,0	90,2	92,0
Guatemala	59,7	62,1	67,6
Kolumbien	65,7	60,8	82,5
Mexiko	18,6	25,0	29,3
Peru	83,0	87,6	89,3
Venezuela	87,3	91,3	95,5

Quelle: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010 und 2012 (eigene Zusammenstellung).

Ein großer Teil der Rohstoffabbauprojekte findet in Gebieten mit indigener Bevölkerung statt, deren Rechte international und in der Region seit den 1990er Jahren verstärkt anerkannt werden. Im Jahr 1991 trat das ILO-Übereinkommen 169 über die Rechte indigener Völker in Kraft und 15 der insgesamt bisher 22 ratifizierenden Staaten liegen in Lateinamerika. In den letzten Dekaden verankerten zahlreiche lateinamerikanische Staaten diese Rechte in Verfassungen und Gesetzen. Dazu gehören die

Rechte auf Land und Territorium, auf eine gesunde Umwelt, auf Mitbestimmung bei staatlichen Entscheidungen, die indigene Völker betreffen, und auf den Erhalt eigener politischer und rechtlicher Institutionen. Im Kontext des stark expandierenden Rohstoffabbaus gewann insbesondere das Recht indigener Völker auf vorherige Konsultation (*consulta previa*) an Bedeutung. Demnach müssen Staaten indigene Gruppen, die von bestimmten Gesetzen oder Projekten betroffen werden, vor deren Verabschiedung oder Durchführung konsultieren. Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker, angenommen 2007, stärkte dieses Recht weiter, indem sie festlegte, dass im Rahmen der Konsultationsverfahren die informierte Zustimmung (*free prior and informed consent*) indigener Gruppen erlangt werden soll.

Besonders wichtig sind Konsultationen bei Ressourcenabbau- und Großinfrastrukturprojekten, weil diese oft weitreichende Folgen für lokale und indigene Gemeinschaften haben. So warnte der ehemalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Rechte indigener Völker, Rodolfo Stavenhagen, vor den negativen Konsequenzen solcher Großvorhaben: „... der Verlust traditioneller Territorien und von Land, Vertreibung, Migration und sogar Umsiedlung, die Verringerung der notwendigen Ressourcen für physisches und kulturelles Überleben, Zerstörung und Verschmutzung der traditionellen Umgebung, soziale und kulturelle Zerrüttung, langfristige Auswirkungen auf Gesundheit und Ernährung sowie in einigen Fällen Bedrohung und Gewalt“ (zitiert nach Inter-American Court of Human Rights 2007: 40).

Auch nichtindigene lokale Bevölkerungen haben in Lateinamerika generell das Recht darauf, über bevorstehende Großprojekte informiert zu werden. Allerdings sind deren Beteiligungsrechte tendenziell schwächer definiert als jene indigener Gruppen. Bürger und lokale Gemeinschaften können sich beispielsweise im Rahmen von öffentlichen Anhörungen über geplante Maßnahmen informieren, Fragen stellen und ihre Bedenken zum Ausdruck bringen, werden jedoch nicht in Entscheidungen einbezogen.

Ressourcenkonflikte durch „top-down“-Entscheidungen

Das gestärkte Rechtsbewusstsein innerhalb der lateinamerikanischen Bevölkerung und der indigenen Organisationen, gepaart mit Unterstützung

und großer Aufmerksamkeit seitens der globalen Zivilgesellschaft, führte vielerorts zu Kritik und Konflikten am expandierenden Ressourcenabbau. Das internationale Forschungsprojekt Environmental Justice (EJOLT) dokumentiert dieses Phänomen mit einem online frei zugänglichen Atlas über weltweite Ressourcenkonflikte (<ejatlas.org>). Gemäß der hier erhobenen Daten zu Umwelt- und Ressourcenkonflikten gehören sieben lateinamerikanische Staaten (Kolumbien, Brasilien, Ecuador, Argentinien, Chile, Mexiko, Peru) zu den zwölf konfliktreichsten Ländern der Welt. Bei etwa der Hälfte der dokumentierten Konflikte um Rohstoffabbauprojekte waren indigene, bäuerliche oder afroamerikanische Bevölkerungsgruppen beteiligt. Selbst wenn Ressourcenkonflikte in Lateinamerika tendenziell weniger gewalttätig waren als in anderen Regionen, wie z.B. Afrika, werden Aktivisten und Anführer von Protestbewegungen gegen Rohstoffabbau hier vielfach Opfer von Gewalt. Nach Angaben der internationalen Organisation Global Witness stammten 2014 zwei Drittel der weltweit 116 ermordeten „Verteidiger von Land und Umwelt“ aus Lateinamerika, darunter viele Angehörige indigener Gemeinschaften (Global Witness 2015: 4).

Die internationale Öffentlichkeit schenkt den Konflikten im Umfeld von Rohstoffabbau- oder Infrastrukturprojekten in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit. Dazu gehören:

- die langjährigen Proteste der brasilianischen Amazonasbevölkerung gegen den Bau des riesigen Belo Monte-Staudamms;
- die gewaltsame Beendigung indigener Straßenblockaden im peruanischen Bagua im Juni 2009, die aus Widerstand gegenüber Gesetzesdekreten zu Land- und Ressourcenrechten errichtet worden waren, und über 30 Tote zur Folge hatten;
- die langen Protestmärsche gegen den Bau einer Schnellstraße durch den Nationalpark und das indigene Territorium TIPNIS im Jahr 2011 in Bolivien, in dem auch Erdölkonzessionen vergeben wurden.

In all diesen gewaltsamen Konflikten trafen die jeweiligen Staaten von oben herab Entscheidungen, die weitreichende Konsequenzen für lokale und insbesondere indigene Gemeinschaften haben. Weder informierten sie die betroffenen Gemeinschaften, noch beteiligten sie diese an der Gestaltung der Projekte. Damit verletzten sie internationale Rechtsnormen wie das ILO-Übereinkommen 169.

Vor diesem Hintergrund weisen internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die Weltbank, aber auch zahlreiche Wissenschaftler darauf hin, dass die stärkere Einbeziehung der lokalen betroffenen Gemeinschaften dazu beitragen kann, sowohl deren Rechte besser zu schützen, als auch Ressourcenkonflikte gewaltfrei zu lösen. Konsultationen sollen mögliche Menschenrechtsverletzungen und Bedenken der lokalen Bevölkerung gegenüber den geplanten Maßnahmen sichtbar machen und einen Raum bieten, gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Die beteiligten Akteure – Regierungen, indigene Völker und als Dritte auch Unternehmen – können in Verhandlungen die Einführung rigoroser Kontrollmechanismen, Veränderungen der geplanten Maßnahmen oder eine Teilhabe an den erwarteten Gewinnen vereinbaren. Neben sozial verträglicheren Lösungen verspricht die Durchführung umfassender Konsultationen, dass die Projekte so konzipiert werden, dass sie auch den Schutz der Umwelt und den Erhalt von Biodiversität in den betroffenen Gebieten berücksichtigen. Der peruanische Präsident Ollanta Humala warb im Wahlkampf im Jahr 2011 beispielsweise damit, dass das neue Konsultationsgesetz eine Lösung für die gewalttätigen Konflikte um Rohstoffabbauprojekte sein könne. Dieses Versprechen trug maßgeblich zur einstimmigen Verabschiedung des Gesetzes im Kongress bei.

Die Diskrepanz zwischen Normen und Praktiken

Internationale Menschenrechtsstandards legen für vorherige Konsultationen folgende Minimalkriterien fest. Sie sollen

- frei und in gutem Glauben (*good faith*) durchgeführt werden,
- vor der Annahme bzw. Durchführung der geplanten Maßnahme stattfinden,
- auf vollständiger und ausgewogener Information beruhen,
- die repräsentativen Institutionen und Autoritäten der betroffenen Gemeinschaften einbeziehen,
- in einer sozial, sprachlich und kulturell angemessenen Form durchgeführt werden und
- die Zustimmung oder verbindliche Übereinkommen mit den konsultierten Gruppen erzielen.

Mit der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens und der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker verpflichten sich die lateinamerikanischen Staaten, vereinbarte vorherige Konsultationen durchzuführen. Die Rechte indigener Völker haben seit den 1990er Jahren zudem in zahlreichen Ländern Lateinamerikas Verfassungsrang. In Argentinien, Brasilien, Bolivien, Chile, Ecuador und Kolumbien regeln außerdem Gesetzesdekrete das Recht auf vorherige Konsultation. Peru verabschiedete 2011 das erste Rahmengesetz hierzu. Das Recht auf vorherige Konsultation und auf informierte Zustimmung wird in den jeweiligen staatlichen Normen unterschiedlich reguliert und ausgelegt, was in vielen Ländern zu Konflikten zwischen indigenen Organisationen und Staaten führte.

Diese Normen ermöglichen den lokalen Bevölkerungen, rechtliche Schritte gegen Verstöße einzuleiten. Das kolumbianische Verfassungsgericht fällte schon mehr als zwanzig Mal Urteile wegen der Verletzung des Konsultationsrechts und stoppte beispielsweise 2009 das Kupferbergbauprojekt Muriel Mining wegen mangelhafter Bürgerbeteiligung. Auch der Inter-Amerikanische Gerichtshof ordnete bereits in mehreren Entscheidungen die Suspendierung von Großprojekten ohne vorherige Konsultationen an, etwa einer Goldmine in Guatemala, eines Staudamms in Brasilien und eines Erdölprojektes in Ecuador.

Die lateinamerikanischen Regierungen und die großen Rohstoffkonzerne leisten vielfach Widerstand gegen die Umsetzung von Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten der lokalen Gemeinschaften. So legte der frühere Präsident von Peru Alan García im Jahr 2010 Einspruch gegen das vom Kongress verabschiedete Rahmengesetz zum Konsultationsrecht ein, woraufhin es erst in der Legislaturperiode von Präsident Humala in Kraft gesetzt wurde. In Bolivien wehrten sich Unternehmerverbände vehement gegen die Anerkennung dieses Rechts im Erdgas- und Erdölgesetz von 2005. Obwohl die neuen Verfassungen Ekuadors (2008) und Boliviens (2009) indigene Rechte weltweit in größtem Ausmaß anerkennen und ihre Staaten als „plurinational“ definieren, schreiben sie lediglich das Recht auf vorherige Konsultation fest. Das von indigenen Organisationen und Menschenrechtsaktivisten geforderte Recht auf freie und informierte Zustimmung beinhalten sie dagegen nicht. Der Widerstand gegen die stärkere Einbeziehung indigener Gruppen in sie betreffende staatliche Entschei-

dungen hat auch dazu geführt, dass diese Verfahren in Ländern mit einem großen Anteil an indigener Bevölkerung wie Ecuador, Guatemala und Mexiko bisher nicht angewandt werden. Die betroffene Bevölkerung erfährt oft erst bei Baubeginn von den Aktivitäten.

Staatlich organisierte Konsultationen fanden bisher vor allem in den Andenländern Bolivien, Kolumbien und Peru statt. In Bolivien beschränkten sich diese Verfahren allerdings auf den Erdöl- und Erdgassektor. Andere Großprojekte wie der Bau von Schnellstraßen und Wasserkraftwerken sowie Bergbauprojekte werden ohne Konsultationen realisiert. Auch in Peru werden im höchst konfliktreichen Bergbausektor keine Konsultationen durchgeführt. Die peruanische Regierung begründet dies damit, dass die Quechua- und Aymara-sprachigen Bauerngemeinschaften nicht zu den indigenen Völkern gehören würden und daher keinen Anspruch auf dieses Recht hätten.

Kolumbien ist ohne Zweifel das Land mit der längsten und umfassendsten Konsultationserfahrung in Lateinamerika, wozu die erwähnten Urteile des kolumbianischen Verfassungsgerichts maßgeblich beitrugen. In den letzten fünf Jahren fanden hier 3.345 vorherige Konsultationen statt – 298 davon im Bergbausektor. In Bolivien wurden zwischen 2007 und Ende 2014 zu geplanten Erdgas- und Erdölprojekten mit indigenen und bäuerlichen Gemeinschaften 49 Konsultationen abgeschlossen. In beiden Ländern wird die staatliche Klassifizierung von Projekten, die konsultiert werden müssen, von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert. Ihrer Meinung nach gibt es wesentlich mehr Rohstoffabbauprojekte, die indigene Gemeinschaften betreffen und daher konsultiert werden müssten. Seit der Verabschiedung des neuen Gesetzes über das Recht auf Konsultation fanden in Peru insgesamt neun Verfahren im Erdölsektor sowie weitere zur Einrichtung von Naturschutzgebieten und zwei Konsultationen über gesetzgeberische Maßnahmen statt.

Inwiefern erfüllten die durchgeführten Verfahren die Kriterien internationaler Menschenrechtsstandards? Bei den Konsultationsverfahren im Erdöl- und Erdgassektor in Kolumbien, Bolivien und Peru war die tatsächliche Mitbestimmung der konsultierten Gruppen stark eingeschränkt. Ein Ländervergleich dieser Verfahren und ihrer Resultate macht deutlich, dass stärkere und besser organisierte Gruppen die Konsultationen in größerem Ausmaß nutzen konnten, um ihre Rechte

zu schützen und Interessen zu verteidigen, indem sie etwas umfassendere und detailliertere Überkommen mit dem Staat erzielten. Generell hatten diese Prozesse jedoch wenig Einfluss auf die Durchführung der Rohstoffabbauprojekte.

Eine Analyse von Konsultationen zeigt, dass diese in Kolumbien und Bolivien erst stattfanden, nachdem die Planung der Abbauprojekte bereits abgeschlossen war. Staat und Unternehmen hatten die Verträge häufig bereits unterzeichnet, ehe die Verfahren der Bürgerbeteiligung stattfanden. Die benötigten Maschinen und Arbeiter warteten oft schon auf ihren Einsatz, bevor die lokale Bevölkerung konsultiert wurde. Die Analyse der kolumbianischen und bolivianischen Fälle zeigt zudem, dass es sich bei vielen Verfahren um „Express-Konsultationen“ handelte und die Zeit für die notwendige Informationsweitergabe und den Dialog nicht ausreichte. In beiden Ländern stößt außerdem die Qualität der Information, die als Basis für die Dialoge zur Verfügung gestellt wurde, auf Kritik. Erwartete Auswirkungen wurden verharmlost und Langzeitfolgen sowie Synergieeffekte zwischen unterschiedlichen Projekten, die das gleiche Territorium betreffen, blieben unerwähnt. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt der Konsultationen in beiden Ländern ist, dass diese insbesondere dazu genutzt werden, um Entschädigungszahlungen und Zuwendungen auszuhandeln, wohingegen der Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in den Hintergrund tritt.

In Peru finden Konsultationen zu einem Zeitpunkt statt, an dem die Grenzen der zukünftigen Fördergebiete festgelegt sind, jedoch noch kein konkretes Abbauvorhaben existiert. Der Gegenstand der Prozesse ist daher unklar und Konsultationen werden von vielen Teilnehmern als „sinnentleerte Verfahren“ wahrgenommen. Die Prozesse zeigen auch, dass die Teilhabe der lokalen Bevölkerung durch Machtungleichgewichte, einen fehlenden interkulturellen Dialog und schwache bzw. gesplante indigene Organisationen eingeschränkt war. Die konsultierten Völker in den abgelegenen Amazonasgebieten formulierten außerdem viele Forderungen, die für sie vorrangig waren, deren Behandlung in den projektbezogenen Konsultationen allerdings nicht möglich war. So nutzten die Gemeinschaften die Anwesenheit einer staatlichen Einrichtung, um ausstehende Landtitel, fehlende Gesundheitsdienste und Bildungseinrichtungen zu diskutieren. Im nördlichen Amazonas blockiert die lokale Bevölkerung seit über zwei Jahren die

Konsultation über die Zukunft des wichtigsten peruanischen Erdölblocks 192 (früher 1AB). Dieses Verfahren sollte die erste Konsultation nach der Verabschiedung des Rahmengesetzes sein, doch lokale indigene Gruppen pochen darauf, dass zunächst die gravierenden Umweltschäden behoben werden, die die jahrzehntelange Erdölförderung bisher verursacht hat.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Konsultationen in der gegenwärtig praktizierten Form an wesentliche Grenzen stoßen, die die tatsächlichen Möglichkeiten zur Mitbestimmung der lokalen Bevölkerung stark einschränken und gleichzeitig dafür sorgen, dass Ressourcen- und Umweltkonflikte dadurch nicht gelöst werden können:

- Extreme Machtungleichgewichte zwischen Staat und Unternehmen einerseits, indigenen Organisationen andererseits machen einen gleichberechtigten (interkulturellen) Dialog fast unmöglich. Ohne professionelle Berater sind die lokalen Gemeinschaften nicht imstande, sich angemessen an den Verfahren zu beteiligen.
- In den untersuchten Konsultationen wurden zu wenig ernsthafte Bemühungen unternommen, um gemeinsame Lösungen zu finden. Ohne echte Kompromisse zu schließen und die Anliegen und Vorschläge konsultierter Gruppen ernst zu nehmen, können Konsultationen nicht zur Konfliktbearbeitung beitragen. Konstruktive Vorschläge, um die Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Abbauprojekte zu verbessern, z.B. von den Guaraní Boliviens, wurden nur in äußerst seltenen Fällen aufgegriffen.
- Den staatlichen Institutionen fehlen wesentliche Voraussetzungen, um faire und wirkungsvolle Konsultationen durchführen zu können. Dazu gehören politischer Wille sowie Unabhängigkeit, sich für die Umwelt sowie Bürgerrechte einzusetzen und im Rahmen der Konsultationen für einen gerechten Interessenausgleich zwischen wirtschaftlichen Erwägungen einerseits, und sozialen, kulturellen sowie ökologischen Anliegen andererseits sorgen zu können.

Tabelle 2: Mängel vorheriger Konsultationen in Bolivien, Kolumbien und Peru

	<i>Kolumbien</i>	<i>Bolivien</i>	<i>Peru</i>
Frei und in gutem Glauben	Die freie Beteiligung konsultierter Gruppen wird durch bewaffnete Konflikte behindert.	Ziel der zentralen Agenda der verantwortlichen staatlichen Instanzen ist die reibungslose Durchführung geplanter Projekte.	
Vor der Annahme der geplanten Maßnahme	Konsultationen finden erst statt, nachdem Verträge unterzeichnet und die Projektplanung abgeschlossen ist.		Konsultationen finden statt, bevor konkrete Projekte feststehen. Es ist unklar, ob es zu späteren Zeitpunkten weitere Verfahren geben wird.
Komplette und ausgewogene Information	Die verbreitete Information im Rahmen der Konsultationen wird von der lokalen Bevölkerung als einseitig wahrgenommen. Umwelt- und soziale Auswirkungen werden dabei heruntergespielt, Synergieeffekte nicht ausreichend beachtet.		
Repräsentative Institutionen und Autoritäten	Bei Existenz paralleler Organisationen wurden Übereinkommen oft nur mit weniger kritischen Organisationen abgeschlossen.		Repräsentativität ist im Amazonas oft unklar und umstritten.
Sozial, sprachlich und kulturell angemessen	Konsultationen sind von einer technischen Sprache gekennzeichnet. Um sich daran effektiv zu beteiligen, sind lokale Gemeinschaften auf professionelle Berater angewiesen. Echte interkulturelle Dialoge finden nicht statt.		
Zustimmung und/oder verbindliche Übereinkommen	Wenig einflussreiche Übereinkommen, Fokus liegt auf Entschädigungen; mangelhafte Überwachungsmechanismen.	Wenig einflussreiche Übereinkommen, Fokus liegt auf Entschädigungen; Übereinkommen werden oft nicht umgesetzt.	Unklare Verantwortlichkeiten, keine Überwachungsmechanismen über die Einhaltung der Übereinkommen.

Fehlende Mitbestimmung verhärtet Positionen und schürt Konflikte

Mangelhafte oder fehlende Bürgerbeteiligung an geplanten Projekten verursacht in vielen lateinamerikanischen Ländern Proteste und mobilisiert die Bevölkerung zu Gegenmaßnahmen. Während die staatlichen Stellen auf die zügige Annahme der geplanten Projekte fokussieren, rufen die lokalen konsultierten Gemeinschaften nach Selbstbestimmung bzw. nach einem Ausgleich zwischen schnellem und fast grenzenlosem Rohstoffabbau und lokalen Entwicklungsvorstellungen.

Der im März 2015 abermals eskalierte Konflikt um das Kupferbergbauprojekt Tía Maria in Arequipa/Peru macht die Folgen von „top-down“-Entscheidungen über Rohstoffabbauprojekte deutlich. Die lokale Bevölkerung hatte ursprünglich gefordert, dass das benötigte Wasser für das Projekt nicht aus ihren eigenen Süßwasserreserven entnommen, sondern dafür Meerwasser verwendet sowie eine Entsalzungsanlage gebaut werden soll. Als das Unternehmen diese Forderungen zurückwies, radikalisierte sich der Widerstand gegen das Projekt. Nach enttäuschten Erfahrungen mit Konsultationen stehen auch in Kolumbien immer mehr lokale Gemeinschaften diesen Verfahren kritisch gegenüber oder verweigern sogar ihre Teilnahme daran. In Bolivien verfasste die indigene Organisa-

tion Asamblea del Pueblo Guaraní (Versammlung der Guaraní) am 18. Juni 2015 eine Resolution, in der sie ankündigt, dass sie solange nicht an weiteren Konsultationen teilnehmen wird, bis die Regierung vier neue, stark umstrittene Gesetzesdekrete zurücknimmt: die Dauer von Konsultationen wird darin von 60 auf 45 Tage verkürzt; der Bau von Gaspipelines wird zum nationalen Interesse erklärt; Erdgas- und Erdölförderung können nun auch in allen Naturschutzgebieten stattfinden; Maximalgrenzen für Entschädigungszahlungen wegen Umweltschäden und negativen sozialen Auswirkungen werden verringert.

Fehlende Partizipationsmöglichkeiten und Konflikte führten in einigen Ländern zur Selbstorganisation von Referenden durch die betroffene Bevölkerung. So stimmten im Juni 2002 94 Prozent der Bürger bei einem lokalen Referendum der Gemeinde Tambogrande (Peru) bei einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent gegen ein geplantes Tagebergbauprojekt.

Seit 2002 fanden in ganz Lateinamerika bereits über 80 solcher Referenden statt, in denen sich lokale Gemeinschaften oder Gemeinden mehrheitlich gegen geplante Rohstoffabbauprojekte aussprachen. In Guatemala wurden bereits über 70 solcher lokal organisierter Referenden über geplante Bergbauprojekte durchgeführt, in Peru vier, in Kolumbien zwei (eines über ein Erdöl- und eines

über ein geplantes Bergbauprojekt) und in Argentinien und Ecuador jeweils ein Referendum über Bergbauprojekte. Vorausgegangen war diesen Referenden zumeist eine Verhärtung der Positionen. Während die Lokalregierungen die Prozesse vielfach unterstützten, erkannten die nationalen Regierungen sie nicht an. Die politische und symbolische Wirkung war vielfach dennoch groß. In vielen Fällen zogen sich die interessierten Unternehmen zurück und die Projekte wurden suspendiert. Ob die Stilllegung dieser Projekte nur eine kurzfristige Maßnahme darstellt, um die Gemüter zu beruhigen, oder ob die Protestierenden diese langfristig verhindern konnten, bleibt abzuwarten.

Die Dominanz von Rohstoffabbau über Rechtsschutz und Mitbestimmung

Die Rechte auf vorherige Konsultation und informierte Zustimmung werden wenig konsequent umgesetzt und haben in der Praxis kaum zum Schutz indigener Rechte beigetragen. Dort, wo wie in Bolivien, Kolumbien und Peru Konsultationen durchgeführt wurden, wurde das Potenzial der Verfahren für die Bearbeitung von Konflikten nicht ausgeschöpft. Konsultationen verstehen diese Staaten in erster Linie als Formsache. Regierungen und Unternehmen versuchen, die Prozesse zur Legitimierung von Projekten zu nutzen und die Bevölkerung von ihren Vorteilen zu überzeugen. Unliebsame kritische Fragen und konfliktgeladene Themen werden dabei gern unter den Teppich gekehrt und übergangen. Nichtindigene lokale Bevölkerungsgruppen haben in Lateinamerika bisher lediglich das Recht auf öffentliche Anhörungen.

Mangelhafte Beteiligungsverfahren bergen zwei gefährliche Risiken in sich. Erstens werden durch ungenügende Verfahren marginalisierte Gruppen, deren Rechte durch Prozesse der Bürgerbeteiligung gestärkt werden sollten, in der Praxis häufig noch weiter marginalisiert. Vielen schwachen oder fragmentierten Gruppen gelingt es nicht, an Bürgerbeteiligungsverfahren effektiv teilzunehmen und diese Prozesse dazu zu nutzen, ihre Rechte und Interessen zu verteidigen. Zweitens führt mangelhafte Mitbestimmung oft zu einer Verhärtung der Positionen und einer Eskalation der Konflikte.

Die Verfahren der Bürgerbeteiligung stehen im Kontext des Primats ressourcenbasierter Wirt-

schaftsentwicklung. Dies gilt unabhängig von der politischen Orientierung der jeweiligen Regierungen. Der große Widerstand lateinamerikanischer Regierungen gegen die Mitbestimmung lokaler Bevölkerungsgruppen und die große Abhängigkeit der Ökonomien vom Export von nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen sind eng miteinander verknüpft. Es herrscht die Überzeugung vor, dass die Durchführung dieser Projekte von nationalem Interesse ist. Alternative Entwicklungsmodelle und indigene Rechte erweisen sich in diesem Kontext als durchsetzungsschwach.

Vor diesem Hintergrund werden die Potenziale der Bürgerbeteiligung, zu einer sozial und ökologisch nachhaltigeren Entwicklung beizutragen, wohl auch künftig stark eingeschränkt bleiben.

Literatur

- Bebbington, Anthony, und Jeffrey Bury (Hrsg.) (2013), *Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*, USA: University of Texas Press.
- CEPAL (2010), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, online: <www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl> (27. Juli 2015).
- CEPAL (2012), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, online: <www.cepal.org/es/publicaciones/927-anuario-estadistico-de-america-latina-y-el-caribe-2012-statistical-yearbook-latin> (27. Juli 2015).
- Global Witness (2015), *How Many More? 2014's Deadly Environment: The Killing and Intimidation of Environmental and Land Activists*, London: Global Witness Limited.
- Inter-American Court of Human Rights (2007), *Case of the Saramaka People v. Surinam*, Judgment of November 28, online: <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf> (27. Juli 2015).

■ Die Autorinnen

Almut Schilling-Vacaflor ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika Studien. Sie leitet das vergleichende Forschungsprojekt „Konsultation, Partizipation und Konflikttransformation beim Rohstoffabbau in Bolivien und Peru“. Der Focus ihrer Forschung ist auf Ressourcenkonflikte, indigene Völker, Bürgerbeteiligung und neue Verfassungen in den Andenländern gerichtet.

<almut.schilling@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/schilling>

Riccarda Flemmer ist Doktorandin an der Universität Hamburg und am GIGA Institut für Lateinamerika Studien. Sie arbeitet in dem Projekt „Konsultation, Partizipation und Konflikttransformation beim Rohstoffabbau in Bolivien und Peru“. Ihre Forschungsschwerpunkte beinhalten indigene Rechte, den Amazonas Perus und Ressourcenkonflikte.

<riccarda.flemmer@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/flemmer>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ werden Fragen zur Bürgerbeteiligung und der Umsetzung von Menschenrechten analysiert. Im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ wird die Rolle von Ressourcen in Konflikten erforscht, zum Beispiel in einem von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) und von der Norwegischen Forschungsgesellschaft (NRC) geförderten Projekt die Zusammenhänge zwischen Verfahren der Bürgerbeteiligung indigener Völker und Ressourcenkonflikten. Der geographische Fokus dieser Projekte liegt auf Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flemmer, Riccarda (2015), Lecciones de los primeros procesos de la consulta previa en el sector de hidrocarburos en Perú, in: *Iberoamericana*, 15, 58, 166-171, online: <<http://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/1532/1165>> (27. Juli 2015).

Flesken, Anaid (2015), *Bolivien: vom sinkenden Stellenwert indigener Politik*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

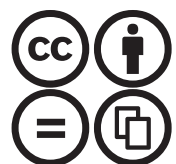
Schilling-Vacaflor, Almut (2014), Rethinking the Consultation-Conflict Link. Lessons from Bolivia's Gas Sector, in: *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 35, 4, 503-521.

Schilling-Vacaflor, Almut (2014), *Contestations over Indigenous Participation in Bolivia's Extractive Industry: Ideology, Practices, and Legal Norms*, GIGA Working Papers, 254, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Schilling-Vacaflor, Almut, und Riccarda Flemmer (2015), Conflict Transformation through Prior Consultation?, in: *Journal of Latin American Studies*, 1-29, online: <<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?iid=9296462>> (3. August 2015).



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet. Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg